

LA COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: ¿ALTERNATIVA O PALIATIVO?

■ José Bautista-Farías* ■

El combate efectivo a la corrupción se contempla en los compromisos del Pacto por México, suscrito por los principales partidos políticos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), así como por el Ejecutivo federal. En este se destaca la promesa de instrumentar tres reformas: en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. En el primer tema se propone dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como impulsar la autonomía, el trabajo colegiado y especializado de los órganos garantes en los estados. En el segundo, se plantea una reforma preferente para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de

* Académico del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO.

gobierno, que permitan reglas comunes y homologar mecanismos que faciliten, a los ciudadanos, el acceso a la información sobre los gastos del gobierno. Y en el tercero, crear un sistema nacional contra la corrupción, mediante una reforma constitucional que establezca una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción.¹

Derivado de estos acuerdos, el 15 de noviembre de 2012, senadores del PRI y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, presentaron un proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar lugar a la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.² ¿En qué consiste dicha iniciativa? ¿Cuál es el diagnóstico de la corrupción que ofrece? ¿Las alternativas de solución que plantea son suficientes para combatir la corrupción en México o será un paliativo más que quedará en el discurso? En el presente ensayo se intenta dar respuesta a estas preguntas.

1. El diagnóstico de la corrupción en México

En la exposición de motivos de la citada iniciativa se presenta un breve bosquejo de la corrupción en México. Se observa que este fenómeno ha constituido uno de los problemas históricos más graves y dañinos del país, en parte porque “ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, ha mermado la eficacia para fomentar el crecimiento

-
1. Véase el apartado 4 del Pacto por México: “Acuerdos para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción” [DE disponible en: <http://pactopormexico.org>].
 2. Tanto el PAN como el PRD también presentaron iniciativas de reformas constitucionales sobre esta materia. Empero, la que se debate públicamente es la del PRI–PVEM; además, por razones de espacio me referiré solo a esta propuesta.

económico, ha alejado inversiones productivas y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad que vive México”.³ En síntesis, la corrupción se presenta como un obstáculo para el desarrollo y un grave problema ético ya que, como se señala en el documento, incrementa los precios de los bienes y servicios, deteriora la calidad de estos y actúa como un impuesto a las inversiones que, además, reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia y estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía, reduciendo con ello la recaudación fiscal del estado.

Se dice también que la corrupción, además de afectar de forma negativa el desarrollo económico, lo hace con la legitimidad del estado y la confianza de la sociedad en sus gobiernos. “Es una forma de abuso de poder que genera un acceso inequitativo a la riqueza y la percepción de que la política es un negocio al servicio de los poderosos”.⁴ Se afirma que la alternancia política ha tenido poco efecto en la reducción de los niveles de corrupción, más aún, se observa un “incremento moderado” de este problema.

Así, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),⁵ elaborado por Transparencia Internacional, situó a México en el lugar 105 entre 174 países, con una calificación de 3.4 sobre 10 en el informe de 2012. En Latinoamérica solo estuvieron peor calificados Guatemala (3.3.), Ecuador (3.2) y Nicaragua (2.9), mientras que el nuestro fue superado por paí-

3. “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, presentada por los senadores del PRI y PVEM, el 15 de noviembre de 2012, p.1.

4. *Ibid*, p.2.

5. El IPC clasifica a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos (en rangos de 0 a 10). Se basa en los resultados de encuestas llevadas a cabo por diversas instituciones, así como en entrevistas a analistas y a expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no, sobre los niveles de corrupción percibidos en cada nación.

ses como Uruguay (7.2), Chile (7.2), República Dominicana (5.8), Cuba (4.8) y Brasil (4.3).⁶

De acuerdo con los datos del IPC, que Transparencia Internacional publica desde 1995, el promedio de calificación obtenido por México en el periodo del gobierno de Ernesto Zedillo (1994–2000) fue de 3.19 puntos, mientras que en la administración de Vicente Fox (2000–2006) fue de 3.55 y en la gestión de Felipe Calderón (2006–2012) se ubicó en 3.3 (cuadros 1, 2 y 3). La calificación más baja de este indicador se obtuvo en 1997 (2.66 puntos sobre 10), mientras que la más alta se logró en 2001, con 3.7. Esto refleja que la percepción de la corrupción no varía mucho de las administraciones priistas a las panistas y, hasta este momento, lo más probable es que se mantenga como uno de los grandes pendientes dentro de la agenda pública.

Según datos de 2010 del Barómetro Global sobre la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, 75% de los mexicanos manifestó que, en los tres años previos, la corrupción había aumentado, 18% dijo que seguía igual, 7% que había disminuido, mientras que 52% consideraba que la lucha del gobierno en contra de la corrupción era ineficaz.

Por su parte, el Latinobarómetro de 2011 indicó que 67.4% de los mexicanos consideraba que el progreso en reducir la corrupción era poco o nulo y que 55% opinaba que era indispensable reducir la corrupción para que la democracia funcionara mejor.

A pesar de los compromisos internacionales firmados por México para el combate a la corrupción⁷ durante los últimos 15 años, y la imple-

6. Si se compara México con otros bloques político-económicos como el G20 y la OCDE, ocupa la posición 17 de 19 y 34 de 34, respectivamente, según datos del IPC de Transparencia Internacional de 2012.

7. En 1997 México se adhirió a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

■ Cuadro 1 Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 1995–2000

México	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
Calificación	3.18	3.3	2.66	3.3	3.4	3.3	3.19

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPC de 1995–2000.

■ Cuadro 2 Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 2001–2006

México	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Calificación	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.55

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPC de 2001–2006.

■ Cuadro 3 Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 2007–2012

México	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Calificación	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.4	3.3

Fuente: Transparencia Internacional, informes del IPC de 2007–2012.

mentación de nuevas leyes y reformas federales en materia de adquisiciones, obra pública (2000), responsabilidades de los servidores públicos (2002), transparencia y acceso a la información (2002 y 2007), contabilidad gubernamental (2008) y combate a la corrupción en contrataciones públicas (2012), a lo que se suma la creación de nuevas instituciones (Secretaría de la Función Pública y el IFAI) y la ampliación de facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los datos de percepción de la corrupción no se han modificado favorablemente y los escándalos en la materia se mantienen a la orden del día en los medios de comunicación.

Algo que llama la atención del diagnóstico realizado por los legisladores es que no cita estudios realizados por destacados académicos que han analizado este fenómeno, tanto en México como en América Latina.⁸ Más aún, la Red de Rendición de Cuentas (RRC), que agrupa a 64 orga-

8. Entre las publicaciones en la materia véase Irma Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, UNAM / Siglo XXI, 2009; Antonio Azuela (coord.). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*, México, UNAM, 2006; Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE / ITAM / Siglo XXI, 2003.

nizaciones civiles, además de académicos y periodistas, elaboró un documento denominado “Hacia una política de rendición de cuentas”,⁹ que entregó a los diputados de los partidos representados en el Congreso de la Unión, previo al periodo electoral de 2012, en el que se presenta un diagnóstico sobre el problema de la corrupción en México; este fue ignorado por los senadores del PRI en su propuesta del decreto en cuestión —aunque también por los senadores del PAN y PRD. En el documento citado, la RRC destaca que:

[...] todavía no existe en el país un sistema articulado de rendición de cuentas, ni consecuencias claras e inequívocas de los esfuerzos que se hacen de manera aislada para mejorar la calidad, la eficacia y la probidad de la administración pública en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes ni, mucho menos, para modificar las percepciones públicas generalizadas sobre la corrupción, la simulación y la impunidad.¹⁰

La RRC propuso tres grupos de reformas que aluden al marco normativo e institucional, a los procesos de gestión y a la participación de los ciudadanos para el control democrático de la gestión pública, que no son tomadas en cuenta en la formulación del decreto.

En resumen, la iniciativa de decreto de los senadores del PRI y PVEM carece de un diagnóstico contundente y articulado que ofrezca pistas para el diseño de alternativas coherentes y congruentes con la problemática que representa el fenómeno de la corrupción en México. No se hace referencia a la captura del estado por parte de grupos de poder; no

9. Red de Rendición de Cuentas. “Hacia una política de rendición de cuentas”, México, RRC, marzo de 2012 [DE disponible en: http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Corrupcin/documentos/propuesta_rrc.pdf].

10. *Ibid*, p.3.

se menciona el problema del conflicto de interés que enfrentan los tomadores de decisiones públicas; tampoco se alude a los niveles de corrupción que prevalecen en el país (tolerable o de baja intensidad, endémica y sistémica o institucionalizada); no se hace mención a la tipología del fenómeno ni se citan estudios sobre el costo que representa la corrupción en México, que según un diagnóstico realizado por CEI Consulting & Research¹¹ equivale a 12% del producto interno bruto (PIB).

2. Contenido de la iniciativa de reforma

La iniciativa de los senadores del PRI y PVEM tiene como objetivo “una transformación integral del sistema de rendición de cuentas, responsabilidades administrativas y combate a la corrupción en México”, para lo cual, en síntesis, proponen los siguientes cambios:

- Facultar al Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de combate a la corrupción.
- Crear la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), con facultades para prevenir, investigar y sancionar los actos de este fenómeno en materia administrativa, cometidos por los servidores públicos federales, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral. Dicha comisión sería autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendría la facultad de atracción para conocer casos de los estados y municipios, así como de los de oficios, por notificación de otros órganos del estado mexicano y se guiaría por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

11. CEI Consulting & Research. *Diagnóstico sobre el impacto del fraude y la corrupción en las Pymes*, México, CEI Consulting & Research, 2005.

Estaría integrada por cinco comisionados por un periodo de siete años, improrrogables, que serían nombrados por el presidente de la república. El Senado —o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando este no se encuentre reunido— tendría la facultad de objetar la designación de los comisionados.

- Conformar el Consejo Nacional por la Ética Pública, órgano de carácter interinstitucional, presidido por el Ejecutivo federal e integrado por los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la CNA, los secretarios de Gobernación, de Hacienda y de Educación, el procurador general de la república, los gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el auditor superior de la federación y el presidente del IFAI.
- Establecer, por parte de los estados y el Distrito Federal, sus particulares comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas atribuciones estarán contempladas en la Ley Federal Anticorrupción y en las normas de carácter estatal respectivas.

Es importante anotar que, en términos generales, los tres partidos (PRI, PAN y PRD) coinciden en la necesidad de crear un nuevo organismo para el combate a la corrupción y que su perfil debe ser autónomo, con facultades para sancionar administrativamente e investigar los delitos de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, así como a los particulares. Donde empiezan las diferencias es en el nombramiento de los comisionados y en la estructura organizacional. Para el PRI, el Ejecutivo federal debe designar a los comisionados —con la ratificación del Senado—; el PAN y el PRD consideran que debe ser una facultad del Senado, mediante una convocatoria pública. En la propuesta del PRI, la participación de la sociedad civil estaría contemplada en el Consejo Nacional por la Ética

Pública, que presidiría el Ejecutivo federal y una larga lista de funcionarios públicos, incluyendo a los gobernadores; sin duda, opacaría y, muy probablemente, anularía la participación de los ciudadanos.

Ante la propuesta de creación de un nuevo organismo, surgen los cuestionamientos: ¿la corrupción se abatirá solo con la creación de un nuevo organismo especializado? ¿de qué manera se articulará o coordinará este nuevo organismo con los ya existentes que intervienen en este tema —las entidades de fiscalización superior, los ministerios públicos, el IFAI, entre otros—? ¿cuál será la autoridad competente en las investigaciones y aplicación de sanciones, el nuevo organismo o el Ministerio Público? ¿quién definirá y cómo la agenda de investigación de los casos de corrupción: el nuevo organismo o la ASF? ¿qué asistencia técnica y recursos tendrá el órgano encargado de investigar e integrar los expedientes de los casos? Al respecto, Eréndira Avendaño observa que el nuevo diseño institucional de la CNA debe ser muy cuidadoso para no violentar los derechos humanos y el debido proceso.¹²

3. Pros y contras en torno a la iniciativa anticorrupción

En opinión de Mario Ismael Amaya Barón,¹³ especialista en derecho administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la creación de la CNA tiene puntos favorables, entre los que destacan:

-
12. Eréndira Avendaño. "El debate anticorrupción: riesgos del diseño institucional", en *La Jornada*, México, 8 de abril de 2013.
 13. Mario Ismael Amaya Barón. "Mitos y realidades de la Comisión Nacional Anticorrupción", en *El Mundo del Abogado*, México, 5 de febrero de 2013 [DE disponible en: <http://elmundodelabogado.com/2013/mitos-y-realidades-de-la-comision-nacional-anticorrupcion/>].

- Será una institución análoga al Instituto Federal Electoral (IFE), con personal especializado en la materia, con un presupuesto federal anual y con facultades para solicitar la colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.
- Contará con atribuciones legales para presentar denuncias e integrar procesos penales; por consiguiente, será un órgano que centralice las funciones en contra de la corrupción.
- Tendrá como objetivo actuar con mayor eficacia en el combate de las faltas administrativas y conductas de corrupción de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, incluyendo a los ciudadanos.
- Estará facultada para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo cual le permitirá defender su esfera de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos, federales o estatales.
- Podrá realizar sus investigaciones sin estar impedida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Para Eduardo Bohórquez, presidente de Transparencia Mexicana, la respuesta institucional ante la corrupción está muy lejos de ser equiparable con la dimensión del problema, y esto se explica, en parte, “porque no hay un marco que exprese con claridad qué buscamos controlar, cómo pensamos hacerlo y quién debe ser responsable de esta tarea”.¹⁴ Aunque la posible aprobación de dos iniciativas, una en materia de transparencia y otra de combate a la corrupción, si bien representa un avance, advierte que “no toda forma de corrupción se resuelve con mayor transparencia,

14. Eduardo Bohórquez. “La urgencia de una política nacional anticorrupción”, Red de Rendición de Cuentas, México, 23 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-urgencia-de-una-politica-nacional-anticorrupcion/>].

ni todo riesgo de corrupción se reduce al sancionarla eficazmente. Es necesario articular acciones”.¹⁵ Coincide con la RRC en que un aspecto clave es reducir la fragmentación institucional en el sistema de rendición de cuentas.

Para Mauricio Merino, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y actual coordinador de la RRC, es necesario llevar el debate de la corrupción más allá de la creación de un órgano regulador. Afirma que la lucha contra este fenómeno reclama una elaboración más fina.

Si algo sabemos con total certidumbre es que ese tema no se resolverá creando otra organización burocrática, llámese como se llame. Y sabemos también que, más allá de las toneladas de dinero y de propaganda gubernativa que se pongan en juego, la corrupción seguirá intacta mientras no se aborde por sus causas y no por sus consecuencias.¹⁶

La experiencia comparada también ha demostrado, dice, “que la creación de órganos burocráticos sirve, en el mejor de los casos, para cazar chivos expiatorios y pescar peces gordos, pero no para combatir a la corrupción”.¹⁷ Asegura que estos órganos son instrumentos políticos en manos de poderosos

[...] pero no sirven para modificar los cursos de acción que producen malversaciones de fondos, conflictos de interés, desviación de recur-

15. *Idem.*

16. Mauricio Merino. “Corrupción, mejor pensarlo dos veces”, en *El Universal*, México, 13 de febrero de 2013.

17. *Idem.*

sos, negocios jugosos con dineros del pueblo y negligencias carísimas de toda índole, entre toda una gama de vicios basada en el mismo principio; a saber: la apropiación ilegítima y el abuso de los medios públicos para obtener beneficios privados, sin rendirle cuentas a nadie y sin asumir la responsabilidad consecuente.¹⁸

Merino señala que los legisladores corren el riesgo —por quedar bien con el Poder Ejecutivo— de aprobar soluciones cosméticas sin aportar nada para resolver un grave problema. Advierte que la CNA podría generar mayor fragmentación de la que ya existe, y nuevos conflictos por la designación de los comisionados. Reclama que “el Presidente de la República no ha querido escuchar a quienes han estudiado a fondo este tema. Y sobre la base de esa evidencia, tiendo a creer que su preferencia está más bien en hacer propaganda política que en afrontar el problema”.¹⁹

Para Arturo González de Aragón, auditor superior de la federación de 2002 a 2009, México es una sociedad sin sanciones ni consecuencias. En este sentido, la impunidad es la que detona la corrupción. En su opinión, la creación de la CNA generará más burocracia, discrecionalidad y gasto corriente. Además, con la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) se corre el riesgo de originar vacío de funciones en los casos de control interno, auditoría, servicio civil de carrera, obra pública, gasto federal transferido a estados y municipios, responsabilidades de servidores públicos, entre otras.

Más que crear nuevas instituciones, González de Aragón propone fortalecer las ya existentes (ASF, IFAI, Coneval, SFP, SHCP y el Ministerio

18. *Idem.*

19. *Idem.*

Público, etc.) dotándolas de mayores facultades de sanción y más autonomía, así como eliminar los vacíos en las leyes, las normas, las reglas de operación y todos los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad de los servidores públicos. Plantea, además, que se consideren los siguientes aspectos: orientar el control interno a la acción preventiva, con una evaluación de riesgos; otorgar autonomía constitucional a la ASF, sin afectar las atribuciones de la Cámara de Diputados, dándole facultades de sanción administrativa en los casos importantes que puedan ser atraídos por la institución; eliminar la excepción de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (artículo 2) para que los partidos políticos sean fiscalizados por la ASF; dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público con el fin de impedir la politización de sus decisiones y que funcione con total independencia de cara a la sociedad, entre otras.²⁰

4. A manera de conclusión

Por el tipo de señalamientos críticos en el tema que nos ocupa, por los retrocesos que han advertido diversas organizaciones civiles y académicos en la reforma de transparencia propuesta por los diputados del PRI y PVEM, y por la poca relevancia que se le ha dado al combate a la corrupción dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, es altamente probable que la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción constituya un paliativo más que una alternativa efectiva en contra de este fenómeno.

20. Arturo González de Aragón. “Defectos y limitaciones de la Comisión Nacional Anticorrupción”, en *Proceso*, México, 14 de febrero de 2013.

La poca relevancia que ha dado a este tema tanto el Ejecutivo federal como los actores políticos en el debate público y parlamentario, a seis meses de haber presentado la iniciativa de creación de la CNA, es un mal signo. El ignorar a los especialistas y a los organismos de la sociedad civil que llevan tiempo trabajando con los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción no augura un buen final con esta propuesta. Tocaré, una vez más, a los actores sociales reposicionar el tema en la agenda pública y exigir al estado resultados en el combate a la corrupción a través de un sistema integral de rendición de cuentas.